

HOOFDSTUK 9

Uniciteit, complexiteit en duurzaamheid bij stadsprojecten en waterfrontontwikkelingen in oude havens

Thomas Block en Jo Van Assche

Prof. dr. Thomas Block, docent Centrum voor Lokale Politiek, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent
Jo Van Assche, senioronderzoeker Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Gent

9.1. DE MOEILIKHEID VAN EEN GENERIEK VERHAAL

Alle partnersteden in het ROI-project hebben een gemeenschappelijk doel: ze wensen hun oude havengebieden te revitaliseren. Hoewel dergelijke stadsontwikkeling een zekere eigenheid heeft, blijkt het moeilijker dan gedacht om de gelijkaardige kenmerken zomaar te beschrijven. Elk project is immers uniek. De historiek, de ruimtelijke context en de beleidssituatie zijn dermate specifiek dat het niet is aangewezen om een succesvolle aanpak in de ene stad ondoordacht te kopiëren naar een andere stad. De combinatie van vele variabelen, processen, actoren, onverwachte gebeurtenissen, problemen en opportuniteiten, structuren en culturen, etc. zorgt voor een complexiteit die we misschien wel als hét generieke kenmerk kunnen beschouwen van stadsontwikkelingsprojecten in Vlaamse en Nederlandse waterfrontgebieden.

Met dit boek trachtten we in de eerste plaats veeleer algemene ervaringen, processen en vraagstukken die gerelateerd zijn aan ROI-projecten te communiceren naar andere kleine en middelgrote steden die hun oude havengebieden willen revitaliseren. Een onbedoeld effect van deze keuze is dat interessante diepgravende discussies over één specifiek stadsproject telkens onderbelicht blijven en dat de zelfreflecties en de onderlinge dialoog tussen de 8 betrokken steden slechts onrechtstreeks aan bod komen. Een externe bril, ons aangereikt door de auteurs van voorgaande hoofdstukken, geeft duidelijk aan hoe we van op een zekere afstand en doorheen verschillende projecten enkele interessante generieke lessen rond een zestal invalshoeken kunnen trekken. Toch kunnen we er niet omheen dat betrokken actoren, zoals politici en ambtenaren, telkens een veel preciezer zicht hebben op de samenhangende, unieke en complexe processen die spelen in de eigen projecten. De filosofie en grenzen van dit Interreg Project laten echter niet toe het amalgaam aan verweven processen en de verfijnde mechanismes die de uitkomst van een waterfrontontwikkeling te beschrijven, laat staan voor te schrijven. Zoals reeds vermeld vragen dergelijke complexe projecten maatwerk, wat vloekt met de populaire rationale, lineaire en instrumentele aanpak. Wanneer een stad opteert om een oude industriehaven te revitaliseren, pleiten wij daarom niet voor een ordezoekende benadering die focust op één leidinggevende actor en op een gefaseerd en causaal proces met tal van strategische plannen. Veeleer stellen wij voor een complexiteitserkende benadering te hanteren die (ook) oog heeft voor onverwachte problemen, een gunstige samenloop van omstandigheden, de beperkte rationaliteit, de interacties en coalities tussen vele beslissers op allerlei niveaus, de invloed van externe actoren zoals investeerders, etc. Stadsbesturen en andere betrokken actoren moeten dan kunnen omgaan met onzekerheid, onvoorspelbaarheid en ambigue processen. Dit vereist een vorm van creativiteit, sluit sterk aan bij netwerk- en procesmanagement en past best binnen een lerende organisatie. Dat bepaalde sleutelfiguren betrokken bij de ROI-projecten dergelijke benadering, op z'n minst impliciet, al hanteren bleek tijdens dit Interreg Project.

9.2. GELIJKAARDIGE ELEMENTEN IN DE DOORSNEDE

De verschillende ROI-projecten vertonen een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten en/of kenmerken. Het zijn echter veeleer brede vlaggen die in elk project doorgaans een meer precieze lading dekken.

Water, land en grondposities

Binnen elk van de plangebieden zijn grote wateroppervlakten aanwezig, die in het verleden gebruikt zijn voor havenverkeer. Met het (deels) verdwijnen van de haven hebben water en land hun oorspronkelijke functie verloren, terwijl de infrastructuur nog aanwezig is (kades, gebouwen, kranen, etc.). Met deze functieverandering komen oorspronkelijke grondeigendommen van bijvoorbeeld de haven of bedrijven ter discussie te staan. Afspraken over eigendomsoverdracht, beheer en exploitatie van zowel gronden als wateroppervlakten zijn noodzakelijk in elk van de projecten.

Unieke positie van het plangebied

De verlaten haventerreinen lagen oorspronkelijk aan de rand van de historische binnenstad. Tegenwoordig zijn ze ingekapseld in de stad, maar door hun schaal en industriële uiterlijk duidelijk herkenbaar. Dat deze gebieden een barrière vormden in het stedelijke weefsel is veelal een argument geweest om tot revitalisatie over te gaan. De historische betekenis van het gebied maakt dat fysiek-ruimtelijke ingrepen met grote aandacht worden gevolgd en een zorgvuldige omgang behoeven.

Aanwezigheid van bestaande objecten

De aanwezigheid van objecten in het gebied maakt een 'tabula rasa'-ontwikkeling quasi onmogelijk. Naast de zichtbare objecten zoals industrieel erfgoed kennen alle gebieden een bestaande infrastructuur, maar zijn er ook belemmeringen in de grond (industriële leidingen of vervuilde sites). Het vraagt om bestuurlijke afwegingen welke objecten wel en welke niet in de toekomstige ontwikkeling passen. De criteria van deze afweging zijn voer voor discussie. Beeldbepalende elementen zijn namelijk ook een onderdeel van de identiteit van het gebied en/of de stad. Het wegnemen van belemmeringen zoals vervuilde grond leidt tot kosten alsook discussies over de financiële afwenteling hiervan.

Afwezigheid van oorspronkelijke bewoners

Oude havengebieden kennen doorgaans geen of een laag aantal bewoners. Gentrificatie of verdringing van bepaalde groepen is bijgevolg niet op de sites zelf aan de orde. Tevens werkt de afwezigheid van oorspronkelijke bewoners door op het te volgen participatietraject met betrokken actoren.

Grootschaligheid van de projecten

De acht steden betrokken in dit Interreg project zijn geen wereldsteden. De ROI-projecten hebben dan ook een grote impact op deze steden. De grootschaligheid zit ingebakken in de oorspronkelijke havenfuncties die grote percelen vroeg. Het stedelijke weefsel van deze gebieden is nog grof, zoals ook de infrastructuur en aansluitingen op de omgeving. In organisatorische zin zijn de projecten ook groot voor de steden zelf. Een forse inspanning wordt van de projectorganisaties gevraagd om de projecten tot een succes te maken. In financieel opzicht worden grote investeringen verlangd, soms in onderdelen of aspecten die nauwelijks zichtbaar zijn (vb. het verwijderen leidingen of het saneren van gronden).

Lange doorlooptijd

Vanwege de grote schaal van de projectgebieden, de soms versnipperde eigendomsoverdracht, beperkingen in inzet van financiële middelen, de grote diversiteit aan betrokken actoren, etc. wordt een goede timing van het project gevraagd. Een trage, incrementele ontwikkeling met meerdere kantelmomenten kenmerken niet zelden het besluitvormingsproces van dergelijke projecten. Daarbij duiken regelmatig onverwachte problemen en opportuniteiten op. Voortschrijdend inzicht ('al doende lerend') is vanwege de lange doorlooptijd een belangrijk gegeven.

Veelheid aan belangen

Het binnenstedelijke karakter, de complexe eigendomsverhoudingen, het aanzien van het project binnen de gemeentelijke organisatie, de nood aan financiële middelen, etc. leiden tot een complex krachtenveld. Niet alleen vormt zich in elke stad telkens een specifiek netwerk dat vorm en inhoud geeft aan de verschillende ROI-projecten, het belang van dergelijke projecten overstijgt ook de actoren in het plangebied. De ROI-projecten grijpen immers sterk in op omliggende gebieden, de stad of zelfs de regio. Discussies en beslissingen over de inhoud en financiering van het project worden dan ook beïnvloed door tal van belangen.

9.3. HET ROI-PROJECT ALS INSPIRATIEBRON RICHTING DUURZAAMHEID

De hierboven opgesomde gelijkenissen doen vermoeden dat het makkelijk is om algemene aanbevelingen te formuleren. We gaven echter al aan dat elk ROI-project en het proces daarrond om tal van redenen uniek zijn. Daarom is maatwerk op zijn plaats. Toch doen we, complementair aan voorgaande hoofdstukken, een poging om doorheen het uitgevoerde onderzoek enkele aanbevelingen en suggesties te formuleren op het vlak van duurzaamheid. De resultaten van het ROI-project kunnen immers een inspiratiebron vormen voor andere, gelijkaardige steden die hun oude havengebieden willen revitaliseren in de richting van een duurzame stedelijke ontwikkeling.

Het normatieve begrip 'duurzame ontwikkeling' is sinds het Brundtland-rapport 'Our Common Future' (1987) en de VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992) erg populair. Het roept echter ook veel uiteenlopende interpretaties op, en uiteraard boeiende discussies. Toch komen meestal dezelfde basiselementen terug: economische, sociale, ecologische en institutionele principes. We zullen elk duurzaamheidsprincipe kort toelichten en waar mogelijk stofferen met vaststellingen of aanbevelingen uit de zes studies.

Het 'economische duurzaamheidsprincipe' vullen we vrij oorspronkelijk in: vraag (behoeftes, wensen, koopkracht,...) en aanbod (producten, diensten, vrijwillige inzet,...) dienen adequaat op elkaar te worden afgestemd. Dit wil zeggen dat rekening wordt gehouden met zowel kwantitatieve aspecten en dimensies (denken in hoeveelheden) als kwalitatieve aspecten en dimensies (denken in diversiteit aan functies en kwaliteit van het aanbod). Toegepast op stadsprojecten in oude havens vraagt dit doorgaans een positief samenspel van verschillende functies binnen een samenhangend geheel. Tegemoet komend aan demografische ontwikkelingen (vergrijzing en groei van het aantal gezinnen) is er zeker nood aan bijkomende woongelegenheden. Onder meer de studie van BVR stelt duidelijk dat de meerwaarde van water voldoende moet worden benut en dat oude havens dan ook niet gebaat zijn met een monofunctionele invulling. Van Hooydonk raadt stadsbesturen en andere betrokkenen daarbij aan niet alleen oog te hebben voor de traditionele invulling van wateractiviteiten (jachthavens of woonboten), maar ook het water te gebruiken in functie van de levendigheid van de bewoner, recreant of passant (zwembaden, speelterreinen, tuinen of kunst op

het water). Daarnaast moeten ook kantoren, winkels, scholen, horeca, publieke diensten, opvang en zorg, etc. een plaats kunnen krijgen. Uiteraard hoeft niet elke functie aanwezig te zijn.

Wel is een ruimtelijke samenhang en synergie vereist die voortvloeit uit een sterke visie, een gedeeld belang en een optimale samenwerking tussen alle betrokken actoren. De visie op de ontwikkeling van de stad en ROI-projecten mogen dan ook niet los staan, maar dienen elkaar te versterken. Van Hooydonk suggereert in zijn onderzoek naar waterplannen dan ook om een herontwikkelingsplan of masterplan op te maken dat onder meer rekening houdt met de vragen van verschillende doelgroepen. Ook de studie van Enno Zuidema Stedebouw en UrbanXchange naar aantrekkelijke en levendige waterfrontgebieden wijst op het fundamentele belang van een breed gedragen en expliciete gebiedsidentiteit die als een kompas dient voor alle initiatieven en ontwikkelingen in het gebied. Het adviesbureau Missing Link gaf in zijn bijdrage aan dat deze identiteit mede moet worden bepaald door het maritiem erfgoed. Inspelend op de vraag naar 'historische ambiance' kan het zinvol zijn door de opname van immaterieel en materieel maritiem erfgoed te verwijzen naar de geschiedenis van diverse doelgroepen uit de oude haven, zoals de dokwerkers, havenbedrijven, schippers, handelsnaties, rederijen, etc. Enno Zuidema Stedebouw en UrbanXchange stellen hoe dan ook voor om aan de gewenste gebiedsidentiteit een ontwikkelingstrategie te koppelen waarin stap voor stap naar interventies wordt gezocht om de vooropgestelde ambities waar te maken. Wel raden we aan voldoende rekening te houden met zowel de wenselijke beleidspraktijken beschreven door BVR, als met ons voorstel om een complexiteitserkennende benadering te hanteren (zie boven). Maar het is duidelijk dat individuele, losstaande projecten minder passen in de voorgestelde filosofie, zeker als het initiatief daarbij wordt overgedragen aan projectontwikkelaars die streven naar maximaal vastgoedrendement. In die zin kan worden aangeraden om de regie zo veel als mogelijk in handen te geven van het stadsbestuur dat permanent stuurt op de gewenste identiteit (zie verder).

Duurzame stadsprojecten dienen ook aandacht te hebben voor sociale rechtvaardigheid. Vormen van sociale uitsluiting worden bestreden en het streven naar gelijke kansen voor iedereen, solidariteit en openheid voor diversiteit staan voorop. Dat is de essentie van het sociale duurzaamheidsprincipe. Hoewel door het gebrek aan (veel) oorspronkelijke bewoners verdringing van bepaalde groepen of gentrificatie niet echt aan de orde is bij de ROI-projecten, mag dit niet betekenen dat de gewenste sociale samenstelling van het nieuwe stadsdeel samenvalt met overwegend rijke of meer gegoede maatschappelijke groepen. Een gezonde sociale mix is wenselijk, maar niet vanzelfsprekend. Welke schaal kan een duurzame samenlevingsopbouw garanderen? Bovendien mag dit nieuwe stadsdeel in de oude haven geen negatieve druk leggen op de omliggende woonwijken. Integendeel, dergelijke strategische projecten moeten juist een hefboom zijn voor andere stadsdelen, in het bijzonder wanneer omliggende wijken te kampen hebben met achterstelling. In de zes uitgevoerde studies kwamen sociale thema's minder prominent aan bod.

De intergenerationale rechtvaardigheid is ook een duurzaamheidsprincipe en wordt vooral vertaald in ecologische randvoorwaarden. Vandaar het belang om binnen stadsprojecten in oude havens oog te hebben voor de grenzen van het 'milieugebruik', de kwaliteit van het leefmilieu en de kwaliteit van groen- en natuurvoorzieningen. Ook dit duurzaamheidsprincipe werd slechts in beperkte mate behandeld. Maar omdat de ROI-projecten verlaten sites, leegstaande gebouwen, brownfields, etc. ombuigen van (potentiële) stadskankers naar levendige en bruisende stadsdelen betreffen het op zich telkens ecologisch duurzame ontwikkelingen. Er wordt geen schaarse groene ruimte aangesneden en kernversterking wordt gestimuleerd. Uit het Vectris rapport blijkt dan ook dat een waterfrontontwikkeling kansen en opportuniteiten biedt voor een duurzaam mobiliteitsbeleid. Het gebruik van koning auto lijkt immers niet de beste oplossing om nieuwe stadswijken in oude havens te bereiken. Veeleer het STOP-principe is aangewezen waarin de zwakke weggebruiker en het openbaar vervoer centraal staan.

Het institutionele principe heeft betrekking zowel op de coproductie van het stadsproject (participatie en maatschappelijke betrokkenheid) als op de kwaliteit van het bestuur. Participatie van belanghebbenden bij de realisatie van stadsprojecten is essentieel en verdient een professionele aanpak. Door het gebrek aan (veel) oorspronkelijke bewoners in oude havens, vragen ROI-projecten van bij aanvang van de revitalisatie specifieke en kwaliteitsvolle participatietrajecten met bewoners uit nabijgelegen wijken, toekomstige bewoners en andere gebruikers. Van Hooydonk raadt aan in de eerste fase van een project telkens de vragen van diverse potentiële doelgroepen naar het gebruik van het water in kaart te brengen.

Een kwaliteitsvol bestuur heeft hier betrekking op een doelmatige aanpak, op adequaat omgaan met gedeelde verantwoordelijkheden, op een degelijke regierol binnen complexe netwerken, risicomanagement, etc. BVR geeft in zijn studie aan dat ontwikkelingen in waterfrontgebieden te kampen hebben met gedeelde verantwoordelijkheden en wederzijdse afhankelijkheden. Dit adviesbureau toont met enkele voorbeelden hoe stadsbesturen hiermee kunnen omgaan, in het bijzonder hoe ze bepaalde verantwoordelijkheden (vb. inzake beheer van publieke ruimten) ook moeten kunnen loslaten en hoe een integraal proces voor ontwikkeling en beheer positief kan doorwerken voor alle betrokken partijen. Dat is mogelijks relevant voor een duurzame ontwikkeling van oude havengebieden, omdat investeringen en verwachte rendementen vaak op een reële wijze aan de looptijd van die stadsontwikkeling kunnen worden aangepast. Zo brengt volgens BVR de herstructurering van binnenstedelijke locaties zoals oude industriehavens op termijn een stijging van de economische waarde van de gronden en het vastgoed met zich mee. Die waardeverhoging zou moeten kunnen gebruikt worden voor duurzame investeringen.

In functie van een betere beheersing van de complexiteit van dergelijke projecten, acht het adviesbureau Twynstra Gudde het erg relevant om van bij de start (en ook periodiek in de loop van het proces) aandacht te hebben voor de verschillende risico's van een project. Het voordien 'checken' van de risico's biedt immers ruimte voor een discussie waarin men afwegingen maakt over tijd, geld en kwaliteit. Door dergelijke oefening (herhaaldelijk) te maken kunnen in het heetst van de strijd en/of op onverwachte momenten makkelijker dilemma's worden aangepakt. Tevens bevordert het de samenwerking en de dialoog over de essentie van het project met alle betrokkenen en zou men makkelijker kunnen inspelen op kansen en opportuniteiten.

9.4. NAAR EEN VERDERE SAMENWERKING

In het kader van het ROI-project werden dus investeringen uitgevoerd en kennis opgebouwd om de revitalisering van oude havengebieden vooruit te helpen. Binnen de grenzen van dit project hebben steden ervoor gekozen om de investeringen te richten op het verbinden van oude havengebieden met de historische binnenstad, van de ene oever met de andere binnen het projectgebied, van het water met de kade, enz. Daarnaast richt de kennisuitwisseling zich op zes vrij specifieke dimensies van het ontwikkelingsproces in de waterfrontgebieden.

In de loop van het Interreg Project evolueerden de ROI-projecten zelf, net zoals de context waarin ze werden geïmplementeerd. Uit het aanvoelen van deze veranderingen en evoluties groeide ook het besef dat nieuwe uitdagingen zich aandienen. Dit alles vraagt verdere investeringen en kennisontwikkeling. De partnersteden tonen dan ook een wil om de samenwerking verder te zetten en te richten op andere relevante aspecten van het ontwikkelingsproces in oude havengebieden. Uit de reflectie op de resultaten van dit Interreg Project bleek onder meer interesse te bestaan in sociale thema's, bruikbare participatieve methodes, of de betekenis van de stadsuitbreidingen voor de evoluties in de betrokken stedelijke economische weefsels (innovatieve economie en interstedelijke competitie). Ook stelden we vast dat thema's die aansluiten bij ecologische duurzaamheid vooralsnog onderbelicht zijn gebleven. Een nieuw engagement van de acht partnersteden zal

concreet vorm en inhoud krijgen na een zelfevaluatie van dit Interreg Project. Panta rhei... ook in oude industriehavens.